

Constantin Grund

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika

1. Einleitung

Dem Beobachter der Entwicklungsfortschritte Zentralamerikas bietet sich ein ambivalentes Bild: Während sich die politische Großwetterlage in der Region in der letzten Dekade positiv verändert hat – regionale Aussöhnungs- und Integrationsprozesse, Einbindung in den Weltmarkt, wirtschaftliche Konsolidierung, weitere zumindest formale Demokratisierung – hat sich die sozioökonomische Situation der Bevölkerung kaum verbessert. Nach wie vor prägen den Isthmus soziale Ungleichheit, starke Konzentration der Besitzstrukturen, hohe Analphabetenraten, unzureichender Zugang zu Wasser und Strom und weit verbreitete Armut. In vier der sieben zentralamerikanischen Staaten liegt die Armutsquote bei 50% oder höher (BMZ 2002a: 18) und ist in den letzten Jahren teilweise sogar weiter angestiegen. Darüber hinaus

ist die Region einer sich beschleunigenden und in einigen Fällen unumkehrbaren Umweltzerstörung ausgesetzt, die in Form fortschreitender Erosion der Ackerböden, Entwaldung und Erschöpfung bzw. Verschmutzung der Wasserreserven auftritt (BMZ 2002a: 6f.).

Strukturelle demokratische Defizite, schwache *law enforcement*-Kapazitäten, Korruption und Alltagsgewalt durch Jugendbanden machen die Bevölkerungen mit der Leistungsfähigkeit ihrer Demokratien zunehmend unzufriedener. Dieses Panorama macht Zentralamerika in vielerlei Hinsicht zu einer "Baustelle" (ebd.: 17), an der auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und seine unterschiedlichen Akteure mitarbeiten.

Im Vergleich zu anderen Weltregionen nimmt Zentralamerika in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik keinen besonders

prominenten Platz ein.¹ Dies ist nicht nur dem schwachen Außenhandelsniveau geschuldet,² sondern auch durch die große geographische Distanz erklärbar: Die Bundesrepublik ist von aktuellen sozioökonomischen Entwicklungen dieser Länder, wie etwa starke Migration oder zunehmende transnationale Kriminalität, weit weniger betroffen als andere Staaten, insbesondere die USA. Darüber hinaus berücksichtigen deutsche Regierungen traditionell die Einflussosphäre Washingtons in dieser Region (Sandner 1999: 3; Bodemer 1986: 37, 39).

Als handlungsanleitend für das deutsche entwicklungspolitische Engagement in der Region werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) insbesondere zwei Motive genannt: Einerseits stellten die wachsenden sozialen Ungleichheiten ein permanentes Risiko dar, dem man durch das Eintreten für soziale Gerechtigkeit und Demokratie entgegenwirken müsse (BMZ 2000: 2). Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika habe in diesem Zusammenhang eine krisenpräventive Funktion, die als Teil globaler Strukturpolitik Stabilität nicht nur im Partnerland, sondern auch für Deutschland und Europa garantiere. Das als vorrangig bezeichnete Ziel deutscher Entwicklungspolitik, die Minderung der Armut (BMZ 2005a: 339), ist in diesem Sinne eher als Mittel zum Zweck zu betrachten. Andererseits beherberge die Region Ökosysteme, die maßgeblich zur Regulierung des Weltklimas beitragen. Deren Schutz und nachhaltige Entwicklung stelle eine wichtige Aufgabe der Zukunftssicherung aller Beteiligten dar. Mit der Verabschiedung der *Millenium Development Goals* (MDGs) der Vereinten Nationen

1 Auf Regierungsebene begann man sich erst mit dem Fall Somozas 1979 in Nicaragua stärker mit den Entwicklungen in der Region zu befassen. Die Bundesregierungen entwickelten für die Krise Anfang der 1980er Jahre kein konzeptionelles Profil (Bodemer 1986: 36, 39). Erst Außenminister Genscher fand eine klarere Linie zu Zentralamerika, indem er seine Erwartungen an den Contadora-Prozess deutlich formulierte (Bodemer 1986: 51) und eine der damaligen Situation Deutschlands angemessene Beteiligung fand. So war Deutschland ab April 1988 an der Technical Advisory Group beteiligt, die die *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento* (CIVS) der OAS mit neuem Leben erfüllte. Ab Mai 1988 unterstützte die Bundesrepublik die UN-Mission für Zentralamerika (ONUCA) neben finanziellen Beiträgen auch mit Piloten und medizinischem Personal (Child 1992: 55, 57, 84).

2 Akkumuliert beträgt der Anteil Zentralamerikas mit 610 Mio. € weniger als 0,1% der gesamten deutschen Ausfuhren. Bei den Importen ergibt sich ein ähnliches Bild (BMWA 2005).

(UNO) im Jahr 2001 wurde darüber hinaus ein Orientierungsrahmen geschaffen,³ dessen konkrete Entwicklungsziele und Zeitfenster auch von der Bundesregierung als verbindlich angesehen werden (BMZ 2005b: IX).

Im Mittelpunkt der bilateralen staatlichen EZ stehen die Vorhaben der technischen Zusammenarbeit (TZ) sowie der finanziellen Zusammenarbeit (FZ), die zum Großteil über die beiden Durchführungsorganisationen, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), abgewickelt werden. Im Rahmen der *human resources* werden deren Bemühungen durch den Deutschen Entwicklungsdienst (DED), das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), den Zivilen Friedensdienst (ZFD) sowie durch die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWent) flankiert. Auch nichtstaatliche Akteure, wie etwa die kirchlichen Hilfswerke oder Organisationen der Zivilgesellschaft, engagieren sich im Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Zentralamerika. Diese Akteure stehen nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Abhandlung.⁴ Dafür wird vielmehr auf die Rolle der politischen Stiftungen als Akteur deutscher EZ in Zentralamerika eingegangen. Zunächst aber wird im Folgenden auf die finanziellen Leistungen der deutschen EZ in der Region verwiesen, um anschließend die wesentlichen inhaltlichen Förderschwerpunkte anhand einiger Projektbeispiele zu erläutern.

2. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika in Zahlen

Die finanziellen entwicklungspolitischen Leistungen eines Landes umfassen all jene Maßnahmen, die gemäß der Richtlinien des *Development Assistance Committee* (DAC) für die nationale ODA-Quote

3 Mit der Formulierung der MDGs hat die UNO eine kopernikanische Wende in der Bewertung entwicklungspolitischer Leistungen vollzogen: Nicht mehr allein die *input*-Dimension, also das Verhältnis der *Official Development Assistance* (ODA) zum Bruttonationaleinkommen (BNE) eines Geberlandes, wird zum Maßstab des entwicklungspolitischen Engagements, sondern der konkret messbare Erfolg der Leistungen aller Beteiligten, die an einer Reihe sozioökonomischer Entwicklungsindikatoren innerhalb eines definierten Zeitrahmens, nämlich bis 2015, ablesbar sind.

4 Vgl. hierzu den Beitrag von Christiane Schultz in diesem Band.

geltend gemacht werden dürfen. Daher gehören neben traditionellen Entwicklungsprojekten der technischen Zusammenarbeit auch weitere finanzielle Aufwendungen der Bundesrepublik dazu, etwa die Kosten der Ausbildung ausländischer Polizisten, Schuldenerlasse oder Studienplatzkosten ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen (Reuke 2005).⁵ Im internationalen Vergleich zahlt Deutschland mit insgesamt 7,5 Mrd. Euro den absolut fünfthöchsten Beitrag zur internationalen Entwicklungshilfe, liegt aber mit einer ODA-Quote von 0,28% des BNP im Jahr 2004 nur auf Platz 13 der Geberländer (OECD 2005a).⁶ Etwa 4% der vom BMZ verwalteten deutschen ODA kann Zentralamerika zugerechnet werden (Anhang Tab. 1). Knapp zwei Drittel der für die Amerikas aufgebrachten Mittel wurde in den letzten Jahren für EZ mit Südamerika, ein Drittel hingegen für Zentralamerika verwandt.

Die ODA für Zentralamerika ist im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr von 24% auf etwa 40% angestiegen. Hintergrund ist die Kölner Entschuldungsinitiative der G-7 vom Juli 1999, die sich auch auf die finanziellen entwicklungspolitischen Leistungen der Bundesrepublik positiv ausgewirkt hat. Entschuldung wurde in den letzten Jahren sukzessive zum zweitgrößten Posten der deutschen ODA (etwa 18%, Reuke 2005: 8). Formal betrachtet profitierten davon insbesondere zwei zentralamerikanische Staaten: Der Regierung in Tegucigalpa wurden in diesem Zusammenhang insgesamt etwa 116 Mio. Euro erlassen (BMF 2005). Vor allem aber die Entschuldung Nicaraguas, dessen Auslandsverbindlichkeiten von 263% des BNP es zum am stärksten verschuldeten Land des Isthmus machten,⁷ schlug sich posi-

5 Die Ermittlung dieses Indikators ist mit Problemen behaftet: Zwar pflegt das BMZ die Statistiken für die von ihm verwalteten EZ-Mittel jährlich und gibt damit die Trends von etwa 63% der deutschen ODA-Mittel zeitnah wieder, ein Gesamtüberblick über alle deutschen EZ-Leistungen wird jedoch nur alle vier Jahre im entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung veröffentlicht, zuletzt 2005 (BMZ 2005b: 115ff.).

6 Reuke kommt in seiner Studie zu dem Schluss, dass die deutsche ODA seit 2000 allein dank der massiv gestiegenen Entschuldung auf einem gleich bleibenden Niveau gehalten werden konnte. Würde man diese herausrechnen, läge die deutsche ODA-Quote mit 0,22% auf einem Allzeittief (Reuke 2005: 9).

7 Kaum ein Land ist abhängiger von internationaler Finanzhilfe als Nicaragua. Dort werden 80% der öffentlichen Investitionen durch internationale Geber finanziert. Im Zuge der Kölner Entschuldungsinitiative 1999 war Nicaragua jenes Land, das den größten Einzelerlass erhielt (BMZ 2003a: 5).

tiv in der deutschen ODA-Quote nieder. Im Rahmen der deutschen Entschuldungsinitiative bekam Nicaragua bis zum Jahresende 2004 Forderungen aus finanzieller Zusammenarbeit sowie Handelsforderungen von insgesamt 913 Mio. Euro erlassen (ebd.).⁸ Damit stieg Nicaragua hinter Bolivien zum offiziell zweitgrößten Empfänger deutscher Entwicklungsgelder in Lateinamerika auf (OECD 2005b).⁹ Diese verbesserten ODA-Werte für Nicaragua bedeuten jedoch keine reale entwicklungspolitische Leistung der Bundesrepublik, denn Länder wie Nicaragua werden durch die Entschuldung weniger um den Schuldendienst erleichtert, der tatsächlich von ihnen geleistet wird, sondern vor allem um jenen, der bisher *de facto* nicht geleistet wurde oder nicht geleistet hätte werden können. Entsprechend werden in Nicaragua durch Schuldenerlasse keine Haushaltsmittel frei, die zugunsten neuer Sozialinvestitionsausgaben verwendet werden könnten.¹⁰

Die finanziellen Aufwendungen der deutschen EZ konzentrieren sich in Zentralamerika auf El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua (Anhang Tab. 2). Die auf Entschuldung beruhende Aufstockung der Mittel für Nicaragua ging insbesondere zu Lasten El Salvadors, dessen Zuwendungen seit 2001 deutlich abnahmen. Die EZ-Projekte in Panama, Costa Rica und Belize sind nur gering ausgestattet und befinden sich kurz- oder mittelfristig im *phasing out*. Im Falle Costa Ricas folgt die deutsche EZ damit ihrer Neuorientierung aus dem Jahr 2004, die EZ mit Schwellenländern, zu denen Costa Rica gehört, auslaufen zu lassen und durch individuellere Kooperationsformen zu ersetzen (BMZ 2004a: 6f.). Diese Länder partizipieren dann nur noch an regionalen oder subregionalen Projektfinanzierungen

8 Die hohen Auslandsverbindlichkeiten Nicaraguas gegenüber der Bundesrepublik stammen größtenteils aus Transferrubelgeschäften mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) aus den 1980er Jahren. Im Zuge der deutschen Einigung wurden diese zu Außenständen der Bundesrepublik.

9 Pro Einwohner erhielt Nicaragua im Jahr 2003 mit 21,34 € die höchsten bilateralen Netto-Auszahlungen in den Amerikas und konnte damit etwa fünfmal soviel deutsche ODA auf sich vereinen wie der größte Mittelempfänger, Bolivien (4,46 €/Einwohner) (BMZ 2005d).

10 Insgesamt jedoch zieht die Bundesregierung für dieses Verfahren eine positive Bilanz: In den 27 HIPC-Ländern, die den *decision-point* erreicht haben, seien die Sozialausgaben zwischen 1999 und 2003 von 5,8 auf 9,1 Mrd. US\$ gestiegen (BMZ 2005b: XV).

multilateraler Organisationen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist.

Dazu gehört vor allem die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB), über die die multilateralen deutschen EZ-Bemühungen in Zentralamerika hauptsächlich abgewickelt werden. Ihre Aufgabe ist es, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Mitglieder und deren Zusammenarbeit zu fördern (BMZ 2003b: 10).¹¹ Die Bundesrepublik ist seit Juli 1976 Mitglied der IADB und am Zeichnungskapital der Bank von insgesamt 101 Mrd. US\$ mit 1,9% beteiligt. Von dieser Summe ist allerdings nur ein kleiner Teil im operativen Umlauf (etwa 82 Mio. US\$), während über 1,8 Mrd. US\$ als Haftungskapital deklariert sind, das im Bedarfsfall von der IADB bei der Bundesregierung angefordert werden kann. Im *Fund for Special Operations* (FSO) der IADB, der den Mittelempfängern besonders konzessionäre Kreditbedingungen bietet, betrug der deutsche Zeichnungsanteil im Jahr 2002 etwa 232 Mio. US\$ (BMZ 2005a: 15). Davon profitiert insbesondere Nicaragua, das zu den fünf ärmsten Ländern des Kontinents gehört, denen dieser Fonds vorbehalten ist. Mit dem im Januar 2002 unterzeichneten *Memorandum of Understanding* zwischen dem BMZ und der IADB wurde die Grundlage für eine intensivere Zusammenarbeit der beiden Institutionen geschaffen (BMZ 2003b: 13). So konnten die Förderschwerpunkte multilateraler und bilateraler EZ besser aufeinander abgestimmt werden. Dies kommt insbesondere im Umwelt- und Ressourcenschutz zum Tragen, den beide gemeinsam als querschnittsorientierte Grundlage nachhaltiger Entwicklung begreifen.

Die Bundesrepublik ist im multilateralen Rahmen auch an der Finanzierung von Entwicklungsprojekten beteiligt, die vom *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE) administriert und durchgeführt werden. Dazu zählt unter anderem eine Finanzierungsline der KfW für knapp zwei Millionen zentralamerikanische Klein- und Kleinstunternehmen (KKU), die in ihren Ländern erheblich zur Wertschöpfung und Beschäftigungsentwicklung beitragen. Ihrer wirtschaftlichen Entfaltung steht unter anderem der fehlende Zugang zu adäquaten Finanzdienstleistungen entgegen. Daher hat die KfW der

11 Aus den Kapitaleinzahlungen der Geberländer und deren Beiträgen zu verschiedenen Fonds vergibt die IADB zu marktverbesserten Konditionen Projektdarlehen oder Zinssubventionen zum Auf- und Ausbau materieller und sozialer Infrastruktur mit Laufzeiten von bis zu 40 Jahren.

BCIE ein Darlehen in Höhe von 15 Mio. Euro zur Refinanzierung von Mikrofinanzintermediären eröffnet (KfW 2005a). Darüber hinaus ist die KfW auch an der Finanzierung von Projekten beteiligt, welche die BCIE im Rahmen des *Plan Puebla Panamá* realisiert. Darauf wird in einem späteren Abschnitt näher eingegangen.

3. Förderschwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit in Zentralamerika

Soziale Ungleichheit und Armut können viele Ursachen haben. Dementsprechend hat die deutsche EZ in der Vergangenheit nahezu alle sozioökonomischen Entwicklungen Zentralamerikas zu ihrem Gegenstand gemacht. Durch die Überfrachtung mit Tätigkeiten auf zu vielen Gebieten hat die Bundesrepublik daher das Bild eines eher diffusen Geberprofils abgegeben.¹² Mittlerweile wurde jedoch erkannt, dass sich deutsche Entwicklungszusammenarbeit nicht auf allen "Baustellen" Zentralamerikas engagieren kann. Die Bundesregierung hat sich daher gemeinsam mit den zentralamerikanischen Partnerländern auf sieben Tätigkeitsbereiche für die deutsche EZ in der Region verständigt: Umwelt- und Ressourcenschutz, Demokratieförderung, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Friedenssicherung und Konfliktprävention, Bildung, Wasser- und Abwasserversorgung sowie sozialer Wohnungsbau (Anhang Tab. 3).

Der bedeutendste Akteur bei der Umsetzung dieser Vorhaben ist die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Sie ist mit Länderbüros in Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica vertreten. Die Zahl ihrer nach Zentralamerika entsandten Fachkräfte war in den letzten Jahren zwar leicht rückläufig (von 67 im Jahr 2000 auf 54 im Jahr 2004), bewegte sich damit aber im Umfeld eines Personalabbaus der GTZ in Lateinamerika insgesamt (Anhang Tab. 4). Die hervorgehobene Stellung Nicaraguas, das aufgrund der deutschen Entschuldungsinitiative knapp 70% der auf Zentralamerika anrechenbaren deutschen ODA auf sich vereint, geht daher nicht mit einer entsprechend hohen Zahl entsandter Fachkräfte einher. Dort ist nur ein Viertel des in Zentralamerika eingesetzten GTZ-Personals

12 Vgl. dazu die Vielzahl an außen- und entwicklungspolitischen Zielen, welche die Bundesregierung in den Leitlinien für die deutsche Lateinamerikapolitik im Jahr 2004 (Bundesregierung 2004) verankert hat.

tätig. Die zweite wichtige Durchführungsorganisation deutscher EZ, die KfW-Entwicklungsbank, ist in Guatemala und Nicaragua mit je einem Auslandsbüro vertreten.

Zwei Förderbereichen kommt innerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika eine überdurchschnittliche Bedeutung zu: (a) dem Umwelt- und Ressourcenschutz sowie (b) der Demokratieförderung und Dezentralisierung. Die deutschen Aktivitäten in diesen Bereichen werden im Folgenden kurz dargestellt.

(a) Entwicklungszusammenarbeit im Umwelt- und Ressourcenschutzbereich

In Zentralamerika hat die große Mehrzahl deutscher EZ-Projekte einen umwelt- oder ressourcenpolitischen Bezug. Dieses querschnittsorientierte Engagement geht mit verstärkten Anstrengungen der zentralamerikanischen Länder einher, dem Schutz ihrer natürlichen Lebensgrundlagen mittelfristig mehr Gewicht einzuräumen. Die bereits 1989 gegründete *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo* (CCAD) hat bisher insgesamt 9,5 Mio. Hektar Landfläche als Schutzgebiete ausgewiesen. Diese sind aber auf über 400 einzelne und teilweise sehr kleine Flächen verteilt.¹³ Da diese Fragmentierung den Bestand der Gebiete langfristig gefährdet und die natürlichen Lebensgrundlagen damit zerstört würden, haben die CCAD sowie nationale und internationale Partner die Errichtung eines mesoamerikanischen Biokorridors (*Corredor Biológico Mesoamericano*, CBM) zu einem der wichtigsten Projekte nachhaltiger Entwicklung in Zentralamerika erklärt. Zwischen den an Biodiversität reichen Zonen sollen durch Umstellung auf umweltfreundliche Landnutzungsformen biologische Korridore gebildet werden, in denen sowohl die Bevölkerung als auch Flora und Fauna überleben können (BMZ 2005e: 57). In Anbetracht der weitverbreiteten Armut in der Region handele es sich bei dem Vorhaben aber nicht bloß um die Förderung von Naturschutzmaßnahmen, sondern um eine allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle Initiativen, die eine nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum anstreben (BMZ 2002a: 30). Die Errichtung des CBM ist eines der wesentlichen Regionalprojekte deutscher Entwick-

13 Dies sind etwa 19% der gesamten Landfläche des Isthmus. Ein Drittel der geschützten Flächen ist kleiner als 1.000 Hektar, 60% sind kleiner als 5.000 Hektar und nur 8% sind größer als 250.000 Hektar.

lungszusammenarbeit in Zentralamerika. Die Projektpartner des BMZ erhalten dazu eine Förderung von insgesamt 5,1 Mio. Euro (ebd.: 16).

Zentralamerika und die Karibik hatten weltweit zwischen 1990 und 2000 den stärksten Rückgang an Waldfläche zu verzeichnen (BMZ 2005b: 52). In den letzten Jahren ist die illegale Abholzung eines der größten Probleme geworden, insbesondere in den oftmals als Herz des mesoamerikanischen Biokorridors bezeichneten honduranischen Wäldern. Im dortigen "Departamento Olancho" wurden von der UNESCO im Jahre 1980 etwa 8.000km² tropischer Waldfläche zum Biosphärenreservat "Rio Plátano" erklärt. Als eines der Schwerpunktprojekte arbeitet die deutsche EZ in Zentralamerika seit 1997 mit der für die Verwaltung dieses Gebiets zuständigen staatlichen honduranischen Forstbehörde AFE-COHDEFOR (*Administración Forestal del Estado – Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal*) zusammen. Im Rahmen eines Zehn-Jahres-Plans ist die deutsche EZ insbesondere im *capacity-building* engagiert, d.h. der Errichtung funktions- und leistungsfähiger Arbeitsstrukturen für die Nationalparkverwaltung. Der Bau und die Ausrüstung eines Parkverwaltungszentrums sowie einiger Kontrollstützpunkte wird von der KfW mit etwa neun Mio. und von der GTZ mit etwa drei Mio. Euro unterstützt (KfW 2004a). Darüber hinaus ist die deutsche EZ bei der Demarkierung der Grenzen des Biosphärenreservats sowie bei der sozialverträglichen Umsiedlung von etwa 45.000 meist indigenen Personen beteiligt, die heute im Kernbereich des Reservats leben und nun sukzessive in der Puffer- bzw. Kulturzone angesiedelt werden sollen. Ferner trägt sie finanziell zur Einführung nachhaltiger und umweltschonender land- und waldwirtschaftlicher Bodennutzungsverfahren sowie zur Erstellung eines Katasters bei, welches in Zukunft die nach wie vor problembelastete rechtsgültige Vergabe von Landnutzungstiteln in dem Gebiet sicherstellen soll (ebd.). Die COHDEFOR wird durch ein Managementprogramm unterstützt, mit dessen Hilfe man insbesondere lokale Gemeinden in den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der biologischen Ressourcen einbeziehen möchte (BMZ 2002a: 21), auch um sie als Verbündete im Kampf gegen illegale Abholzung zu gewinnen (GTZ 2003a: 16).

Nach acht Förderjahren kann dieses EZ-Projekt auf einige Erfolge verweisen. So konnten aus der Kernzone des Reservats in den letzten zwei Jahren etwa 140 Familien umgesiedelt und die Entwaldungsrate

halbiert werden (Klein 2005). Auf deutschen und internationalen Druck hin wurden auch Änderungen am institutionellen Design der COHDEFOR vorgenommen. Bis 2004 musste die Forstverwaltung die finanziellen Mittel zur Bezahlung ihres Personals und der Kontrollkräfte aus Lizenzerlösen sowie aus legalen Holzverkäufen selbst erwirtschaften. Dies bedeutete, dass die Kontrollbehörde letztlich von jenen Akteuren abhängig war, die sie kontrollieren sollte (Genovese 2004: 3). Mittlerweile wurde diese unsinnige Regelung aber überarbeitet und die Budgetierung der COHDEFOR dem Finanzministerium übertragen.

Gleichwohl steht das Projekt nach wie vor erheblichen Herausforderungen gegenüber. Das Gebiet des "Rio Plátano" umfasst rund 7% des honduranischen Staatsgebietes und ist sehr gebirgig, schwer zugänglich und nicht leicht zu kontrollieren. Dementsprechend findet der Abtransport illegalen Einschlags relativ ungehindert statt. Die schlechte Haushaltslage der honduranischen Behörden hat nicht nur dazu geführt, dass die von der COHDEFOR errichteten Kontrollstellen nicht dauerhaft besetzt werden konnten, sondern hat sogar zu Personalentlassungen in beträchtlichem Umfang geführt (*La Prensa*, 28.02.2003). Die von mobilen Kontrollstellen gemachten strafrechtlichen Anzeigen werden von der Staatsanwaltschaft aufgrund personeller Engpässe meist nicht verfolgt. Darüber hinaus sollen auch Teile des Militärs, der Polizei und des COHDEFOR-Personals in die illegalen Abholzungen involviert sein (*La Prensa*, 06.03.2003). Verbindungen zur organisierten Kriminalität und zum Rauschgifthandel sind nicht auszuschließen.¹⁴ Die Verquickung offizieller Stellen in illegale Abholzung ist auch in anderen zentralamerikanischen Ländern ein wesentlicher Teil des Problems. So steht die deutsche und internationale EZ dem illegalen Holzeinschlag in Guatemala oder Nicaragua ebenso hilflos gegenüber wie in Honduras.

Innerhalb des Förderschwerpunktes "Umwelt- und Ressourcenschutz" ist ein zweiter regionaler Fokus Nicaragua. Das Land trägt eine große Verantwortung für das ökologische Gleichgewicht der gesamten Region. Nicht nur, weil im Nordosten des Landes die Wald-

14 Dies beinhaltet auch politische Brisanz, denn die beiden Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen im November 2005, Porfirio Lobo Sosa und Manuel Zelaya Rosales, stammten beide aus dem "Departamento Olancho", das als Hauptumschlagplatz der Holzmafia gilt.

gebiete ins benachbarte Honduras hineinreichen und Teil des CBM sind, sondern insbesondere, da Nicaragua mit seinen fünf großen Flusssystemen und dem Nicaragua-See über mehr als die Hälfte der Süßwasserressourcen Zentralamerikas verfügt. Die deutsche EZ trägt dieser Tatsache Rechnung und hat in Abstimmung mit der nicaraguanischen Regierung die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung als prioritären Arbeitsschwerpunkt vereinbart. In Nicaragua sind nur ein Drittel der urbanen Bevölkerung an eine geregelte Abwasserentsorgung angeschlossen (KfW 2005b). Daher werden derzeit in den Managua-See die Abwässer von insgesamt etwa einer Million Einwohner der Hauptstadt und etwa 60 Industriebetrieben ungereinigt eingeleitet. Die schlechte Trinkwasserqualität trifft vor allem arme Bevölkerungsteile, die daher häufig unter Krankheiten wie Malaria, Hepatitis und Diarrhöe leiden (ebd.). Um die Abwasserentsorgung zu verbessern, hat die KfW im Rahmen eines Großvorhabens zur Sanierung des Managua-Sees, das auch von der IADB und dem *Nordic Development Fund* unterstützt wird, die Finanzierung einer neuen Kläranlage mit insgesamt 25,5 Mio. Euro übernommen (KfW 2004b). Sie finanziert auch den Ausbau der Abwasserentsorgung in Granada, um die Qualität des benachbarten Nicaragua-Sees zu verbessern.

Das Engagement deutscher EZ im Wasser- und Abwasserbereich in diesen Großprojekten wird flankiert durch Vorhaben im ländlichen Raum sowie in kleineren und mittleren Städten. Mit einem Zuschuss von insgesamt 40 Mio. Euro ist die Modernisierung der Abwasser- und Trinkwasserversorgung der Städte Matagalpa, Jinotega und Corinto das finanziell umfangreichste bilaterale Einzelprojekt deutscher Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika (BMZ 2002a: 26). Ziel dieser Maßnahme ist es vor allem, die bestehende Infrastruktur zu erneuern, die Leistungsfähigkeit der regionalen Betriebsgesellschaft zu erhöhen, einen Managementvertrag mit einem privaten Betreiber abzuschließen und die Hygieneaufklärung in den drei Städten zu verbessern (KfW 2004c).

Neben diesen beiden Beispielen aus Honduras und Nicaragua ist die deutsche EZ auch in den anderen Ländern der Region im umwelt- und ressourcenpolitischen Bereich engagiert, die in ihrer Breite an dieser Stelle jedoch nicht dargestellt werden können.

(b) Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Demokratieförderung

Der zweite Förderschwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika, die Demokratieförderung und Dezentralisierung, rekurriert auf die im lateinamerikanischen Vergleich schwachen Zustimmungswerte zur Demokratie in Zentralamerika. Sie sind in Guatemala mit 35% und in Nicaragua mit 39% die niedrigsten in ganz Lateinamerika (*Latinobarómetro* 2004: 7). Die Unzufriedenheit der Bevölkerung und ihr geringes Vertrauen in die staatlichen Institutionen stützen sich auf ihre schlechten Erfahrungen mit der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch ineffiziente, mangelhaft ausgebildete und korruptionsanfällige öffentliche Verwaltungen. Entsprechend sind die Verbesserung staatlicher Steuerungsfähigkeit, die Umstrukturierung ihrer Organisationsform und Handlungsmodi, der Abbau von Bürokratie und die Neuverortung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen nach wie vor große Herausforderungen für die Staaten der Region. Die deutsche EZ hat daher Demokratieförderung zu einem zweiten wesentlichen Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht, um demokratische Reformprozesse zu stärken und möglichen politischen Krisen vorzubeugen (BMZ 2005f).

Daran sind insbesondere die politischen Stiftungen beteiligt, die mit Hilfe ihres Instrumentenkatalogs nicht nur das Problembewusstsein der Bevölkerung und der Entscheidungsträger für eine Stärkung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen zu schärfen versuchen. Durch politischen Dialog binden sie auch Skeptiker in diesen Prozess ein, regen lokale Netzbildung an und unterstützen Gemeinden beim Aufbau lokaler Partizipationsstrukturen, insbesondere für Frauen. Durch ihr stetiges Engagement haben die politischen Stiftungen in den vergangenen Jahren ein Vertrauenskapital erworben, das in sensiblen politischen Situationen entscheidende Voraussetzung für Moderation ist (Böhler 2005: 9). Gerade in teilweise schwer durchschaubaren Verhältnissen komme den Stiftungen eine "Eisbrecher- oder Türöffnerfunktion" zu, die auch von den zentralamerikanischen Partnern insgesamt als gewinnbringend beurteilt werde.

Die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der Stiftungen und ihre Instrumente unterscheiden sich nicht grundlegend und folgen alles in allem einer gemeinsamen Linie (Förderung demokratischer Strukturen). Inhaltliche Nuancen ergeben sich durch das jeweilige Selbstver-

ständnis der Stiftung und die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen zentralamerikanischen Länder. So engagiert sich die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) insbesondere für die Stärkung sozialer Demokratie in Zentralamerika. Ihre Arbeit ist als Regionalprojekt konzipiert und an vier inhaltlichen Themenbereichen orientiert: (a) Stärkung regionaler politischer Integrationsprozesse nach innen und außen, etwa in den Beziehungen Zentralamerikas zur Europäischen Union, (b) Ausarbeitung alternativer Vorschläge im Bereich der *seguridad ciudadana*, die im Gegensatz zu den derzeit prägenden *mano-dura*-Konzepten auch präventive Aspekte einschließen, (c) Förderung des länderübergreifenden Dialogs progressiver politischer Parteien Zentralamerikas, sowie (d) die Beteiligung der Gewerkschaften an den laufenden wirtschafts- und sozialpolitischen Debatten in ihren Ländern, etwa zur arbeitsrechtlichen Ausgestaltung des CAFTA-Abkommens. Die FES veranstaltet zu diesen Themen Expertengespräche und Konferenzen und veröffentlicht begleitend eine Reihe von Expertisen, beispielhaft etwa jene zur Dezentralisierung und Entwicklung des ländlichen Raums (Espinoza 2004).

Als einen ihrer Arbeitsschwerpunkte hat auch die Konrad-Adenauer-Stiftung den CAFTA-Themenkomplex in den letzten Jahren verstärkt bearbeitet, befasste sich aber eher mit Aspekten dessen praktischer Umsetzung. Ferner engagiert sich die KAS bei der Entwicklung leistungsfähigerer Rechtsordnungen in Zentralamerika und hat über ihr Regionalbüro in Mexiko ein entsprechendes Programm aufgelegt.¹⁵ Dritter Arbeitsschwerpunkt der KAS ist die Rolle der Medien bei der politischen Willensbildung. Die Stiftung versucht, dieses in Zentralamerika meist nicht unproblematische Thema stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit zu rücken und Entscheidungsträger wie Zivilgesellschaft dafür zu sensibilisieren. In einzelnen Ländern arbeitet die KAS darüber hinaus an der Etablierung politischer Parteien, etwa einer christdemokratischen "Dritten Kraft" in Nicaragua.

Die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNSt) fördert über ihr Partnerinstitut *Instituto de Estudios y Capacitación Cívica* eine breite Themenpalette politischer Bildungsarbeit, unterstützt es aber insbesondere

15 Die KAS hat mit der *Asociación de Investigación y Estudios Sociales* (ASIES) einen angesehen Projektpartner für ihre Arbeit und mit dem *Instituto Centroamericano de Estudios Políticos* (INCEP) ein eigenes Forschungs- und Beratungsinstitut, das in der Region einen sehr guten Ruf genießt.

bei der Entwicklung eines "Diplomlehrgangs Kommunalpolitik" für Bürgermeister und Gemeinderäte aus Guatemala und Nicaragua (BMZ 2002b: 21). Auch die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) setzt sich für die Stärkung basisnaher kommunaler Politik in Nicaragua, El Salvador und Guatemala ein (ebd.). Sie engagiert sich darüber hinaus im Bereich der Gender-Problematik und einer Reihe "grüner" Themen, wie etwa die Nutzung erneuerbarer Energien und der Patentierung pflanzlichen Erbguts.¹⁶

Die politischen Stiftungen sind bereits seit vielen Jahren in Zentralamerika aktiv und haben dafür früh die entsprechende Infrastruktur geschaffen: Die FES hat 1965 ihr erstes Büro in Zentralamerika eröffnet und ist derzeit in allen Staaten der Region vertreten. Sie koordiniert ihre Arbeit durch die beiden Regionalbüros in Guatemala-Stadt und San José.¹⁷ Auch die Außenstellen der KAS in Guatemala, Costa Rica und Nicaragua sind teilweise bereits mehr als 30 Jahre gesellschaftspolitisch engagiert. Die kleineren politischen Stiftungen haben ebenfalls Vertretungen in Zentralamerika. So engagiert sich die FNSt seit Ende der 1980er Jahre in Guatemala und hat mittlerweile weitere Büros in Honduras, Costa Rica und Nicaragua aufgebaut. Die HBS ist seit 1995 mit einem Ortskraftbüro in El Salvador vertreten, dessen Arbeit seit 2004 vom mexikanischen Regionalbüro aus koordiniert wird.

Die politischen Stiftungen erhalten die finanziellen Mittel zur Durchführung ihrer Projekte aus dem Haushalt des BMZ oder des Auswärtigen Amts. Sie sind damit nicht originär zivilgesellschaftlich, wie oftmals angenommen wird. Aber sie können weitgehend frei von politischer Einflussnahme ihre Arbeitsschwerpunkte an den Herausforderungen orientieren, die sich aus gesellschaftspolitischen Entwicklungen in den Zielländern ergeben. Die Stiftungen haben in den ver-

16 Vgl. dazu das entsprechende Webportal unter: <<http://www.boell-latinoamerica.org>>.

17 Die FES hat die Aktivitäten ihrer zentralamerikanischen Büros in einem Internetportal zusammengefasst: <<http://www.fesamericacentral.org>>. Die KAS verfügt über Internetportals ihrer Büros in Costa Rica <<http://www.kas.de/proj/home/home/53/4/index.html>>, Guatemala <<http://www.kas.de/proj/home/home/55/4/index.html>> und Nicaragua <<http://www.kas.de/proj/home/home/58/4/index.html>>. Die FNSt informiert in ihrem Internetportal über ihre Projekte in Costa Rica, Guatemala, Honduras und Nicaragua <http://www.la.fnst-freiheit.org/webcom/show_article.php/_c-1179/_lkm-2478/i.html>.

gangenen Jahren den Großteil ihrer Projekte in Guatemala durchgeführt, da sich dort die politischen Rahmenbedingungen seit dem Amtsantritt von Alfonso Portillo im Jahr 2000 eklatant verschlechterten. Dort nahm nicht nur die alltägliche Gewalt insgesamt erheblich zu. Vielmehr konnten sich kriminelle Netzwerke Zugang zu höchsten Regierungsstellen verschaffen. Dies hatte zur Folge, dass Straflosigkeit hingenommen und das demokratische System insgesamt erheblich diskreditiert wurde. Daher ist im Kontext ihres Auftrages der Förderung demokratischer Strukturen die Verteilung des Mitteleinsatzes der politischen Stiftungen im zentralamerikanischen Vergleich nicht überraschend (Anhang Tab. 5).

Neben den politischen Stiftungen treten auch weitere Akteure in diesem Förderbereich in Erscheinung. Dazu zählt unter anderem InWEnt, die durch ihr Aus- und Weiterbildungsangebot für zentralamerikanische Fach- und Führungskräfte deren Leistungsfähigkeit im Planungs-, Entscheidungs-, und Managementbereich ausbauen hilft. Dies gilt im Rahmen einer breiten Themenpalette auch für den anderen großen Förderbereich deutscher EZ in Zentralamerika, den Umwelt- und Ressourcenschutz.¹⁸ Die GTZ ist in Zentralamerika ebenfalls im Bereich Demokratieförderung aktiv, insbesondere durch Beratungsdienstleistungen für nationale Verwaltungen. Dabei geht es vor allem um Dezentalisierungsmaßnahmen. Durch die nähere Verortung der politischen Entscheidungsfindung bei den Betroffenen, die stärkere Teilhabe der Gemeinden und Organisationen der Zivilgesellschaft an den politischen, rechtlichen und institutionellen Verfahren (BMZ 2002b: 5) soll die Akzeptanz für demokratische Entscheidungen erhöht werden. Die in diesem Zusammenhang vom BMZ finanzierten Maßnahmen konzentrieren sich mit je etwa 10 Mio. Euro auf Guatemala und Nicaragua (BMZ 2002b: 18).

Die von der Bundesrepublik unterstützten Dezentalisierungsbemühungen zielen auch auf die Neuordnung vertikaler Finanzbeziehungen und die Stärkung kommunaler Einnahmequellen, um den Gemeinden für die sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben auch eine angemessene Ressourcenbasis zu sichern. In der Praxis versuchen die verschiedenen Akteure der deutschen EZ daher,

18 Im Jahr 2004 haben insgesamt 1.306 mittelamerikanische Teilnehmer an den Fortbildungsmaßnahmen von InWEnt teilgenommen (InWEnt 2004: 46).

auf die verfassungsrechtliche Stellung der Kommunen, die Gemeindegesetzgebung, spezieller Gesetzesvorhaben wie etwa der Fiskaltransfergesetze in Guatemala, und die vertikale Teilung des Steueraufkommens hinzuwirken. So hat sich die GTZ zwischen 1998 und 2004 an der operativen Stärkung des nicaraguanischen Rechnungshofes und der Modernisierung des Steuersystems beteiligt (BMZ 2002c: 14). Ziel der mit insgesamt 4,6 Mio. Euro unterstützten Maßnahme war es nicht nur, die Verwendung öffentlicher Mittel transparenter zu gestalten, so die Nachvollziehbarkeit für den Steuerzahler zu verbessern und die Legitimität des Steuersystems zu erhöhen. Vielmehr sollte die Steuergesetzgebung auch in einen systematischen Bezug zur Armutsbekämpfung und nationaler Wirtschaftsentwicklung gestellt werden. Im Ergebnis wird der Anteil der Gemeinden bei der Verteilung des nationalen Steueraufkommens von derzeit 4% vermutlich auf etwa 10% bis zum Jahr 2010 ansteigen. Das BMZ beurteilt daher die Beratungsleistungen der GTZ für die *Dirección General de Impuestos* (DGI) insgesamt positiv. Jedoch weist das BMZ in derselben Evaluierung auf die Gestaltungsgrenzen dieser Beratungsleistungen hin und kommt zu dem Schluss, dass eine nachhaltige Wirkung auf die DGI selbst, die fiskalische Dezentralisierung oder die Linderung der Armut nicht geleistet wurde oder nicht feststellbar sei (BMZ 2005c).¹⁹

Ähnlichen Problemen steht die deutsche EZ in Guatemala gegenüber. Dort sollte die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden durch die Erhebung von Grundsteuern deutlich verbessert werden. Die desolate Situation im Bereich des Katasterwesens hat sich dabei als großes Hindernis erwiesen. Besitztitel für Ländereien wurden in der Vergangenheit immer wieder mehrfach vergeben, was oftmals komplizierte, langwierige und wenig transparente Rechtsverfahren nach sich zog. Dies haben sowohl deutsche als auch guatemalteckische Vertreter im Rahmen von Regierungskonsultationen als wichtiges Entwicklungshemmnis identifiziert. Daher wurde gemeinsam vereinbart, dass mit deutscher Unterstützung die Grundlagen für die Neuordnung

19 Auch der Erfolg anderer Beratungsleistungen deutscher Akteure, etwa für das honduranische Bildungsministerium, kann nur schwer beziffert werden. Einige Autoren ziehen den Nutzen solcher Beratungsleistungen insgesamt in Zweifel, so etwa Molt (2003: 168).

des guatemaltekischen Katasterwesens geschaffen werden sollten.²⁰ Die GTZ war an dem Vorhaben in den beiden Pilotgemeinden von "Las Verapaces" zwischen 1998 und 2001 mit insgesamt 2,8 Mio. Euro beteiligt (BMZ 2002c: 15). Obwohl das Projekt in beiden Gemeinden erfolgreich abgeschlossen wurde, konnten kaum Nachhaltigkeitseffekte erzielt werden, da dessen Weiterentwicklung in einer der beiden Gemeinden vom Bürgermeister suspendiert wurde und eine Ausdehnung des Vorhabens auf alle *departamentos* aus Haushaltsgründen derzeit nicht realisierbar erscheint.

4. Stärkung der Geberkoordinierung und Dreiecksfinanzierung

Über die inhaltlichen Schwerpunkte hinaus sieht deutsche Entwicklungspolitik in Zentralamerika eines ihrer drängenden Tätigkeitsfelder in der Stärkung der Geberkoordinierung (BMZ 2002a: 10). Diese zielt darauf ab, im Rahmen der ergebnisorientierten Entwicklungsziele der UNO die Wirksamkeit der EZ-Projekte zu erhöhen und effizientere Handlungsabläufe zwischen den beteiligten Akteuren zu schaffen. So engagieren sich allein in Nicaragua etwa 40 bi- und multilaterale Geber sowie mehr als 200 Nichtregierungsorganisationen, die jeweils eigene Projekte, Programme, Prioritäten, Konditionen sowie administrative Strukturen und Verfahren entwickelt haben. Diese enorme Vielfalt ist mit hohen Transaktionskosten verbunden, die für die Partner eine beträchtliche Belastung bedeutet (Ashoff 2004: 1).

Geberkoordinierung erfolgt im Idealfall durch die Partnerländer selbst. Insbesondere in Honduras konnten in diesem Zusammenhang positive Erfahrungen gemacht werden. Die gut funktionierende Kommunikations- und Abstimmungskultur der so genannten G-15²¹ ist

20 Dieses Vorhaben wurde eingebettet in das DDM-Projekt des BMZ in Guatemala (*Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Municipal*). Es soll die Dezentralisierung über die Förderung partizipativer Prozesse der nachhaltigen Entwicklung unterstützen. Die Stärkung der Gemeindeverwaltungen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Entscheidungsprozess, Ressourcenschutz sowie die lokale Wirtschaftsentwicklung stehen im Vordergrund dieses Vorhabens. Projektpartner in Guatemala ist die *Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia* (SCEP), dem innerhalb der Regierung die Verantwortung für den Dezentralisierungsprozess obliegt.

21 Die G-15 wurde in Absprache mit den vom Hurrikan "Mitch" am stärksten betroffenen Ländern Honduras, El Salvador, Nicaragua und Guatemala als Konsultativgruppe im Mai 1999 gegründet. Zu den Gründungsmitgliedern Schweden,

darauf zurückzuführen, dass die honduranische Regierung aktiv in diesem Gremium mitarbeitet und innerhalb dieses Rahmens auch die Zivilgesellschaft in die Koordination des Wiederaufbaus des Landes einbezieht. Bei der Ausarbeitung und Implementierung des nationalen Aktionsplans "Mit Bildung in eine sichere Zukunft" konnte der deutsche Vorsitz einer multinationalen Expertengruppe Koordinierungsleistungen erbringen (BMZ 2003c: 16f.). Leider ließ sich dieses "Erfolg versprechende Beispiel" aus Honduras (BMZ 2005a: 345) nicht auf andere Länder der Region übertragen, etwa auf El Salvador oder Nicaragua. Ähnliche Gremien zur Geberkoordination scheiterten dort meist an mangelndem Kooperationswillen der politischen Führung.

Im Bereich der internen Koordinierung außen- und entwicklungspolitischer Prozesse hat die Bundesregierung in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen. Ausgehend von massiver Kritik an der deutschen EZ, etwa von Messner (2001: 23) oder der OECD (2001: 66, 71), wurde versucht, der entwicklungspolitischen Leistung mehr Kohärenz zu verleihen. Daher wurde damit begonnen, durch die Einführung von Exzellenz-*Clustern*, so genannter "Länderteams", die Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Einheiten gezielt zu verbessern und durch eine stärkere Verzahnung der Instrumente die Steuerungsfähigkeit insgesamt zu erhöhen (BMZ 2005b: 149). Für die zentralamerikanischen Schwerpunktpartnerländer El Salvador, Nicaragua und Honduras haben sich bisher jedoch noch keine solchen Länderteams herausgebildet.

Im Rahmen der verstärkten Geberkoordinierung ist auch der Versuch zu sehen, das Potenzial der so genannten "Ankerländer" für die Erreichung der *Millenium Development Goals* (MDGs) besser zu nutzen (BMZ 2004a: 5; BMZ 2005b: XIX).²² Moderne Entwicklungspolitik könne sich nicht allein auf die ärmsten Länder konzentrieren, vielmehr seien Ankerländer unsere zentralen Partner für globale Entwicklung (Wieczorek-Zeul 2005). Gegenüber den zentralamerikanischen Nachbarstaaten habe Mexiko eine Leitbild- bzw. Vorreiterfunk-

USA, Kanada, Spanien und der Bundesrepublik sind mittlerweile auch die großen multilateralen Geber wie die IADB, IMF und die EU hinzugestoßen.

22 Das Ankerlandkonzept ist nicht ohne Kritik geblieben. Konrad Melchers etwa bezeichnet die Ausstrahlungseffekte von Ankerländern auf Entwicklungen in den Nachbarregionen sogar als "Erfindung des BMZ" (SLE 2005: 25).

tion (BMZ 2004a: 13). Daher lotet die deutsche EZ momentan Möglichkeiten aus, gemeinsam mit dem Ankerland Mexiko Entwicklungsprojekte in Zentralamerika zu programmieren (Deutscher Bundestag 2005; SLE 2005: 20). Von einer erfolgreichen Kooperation würden tatsächlich beide Seiten profitieren: Das BMZ könnte seinem bisher abstrakten Ankerlandkonzept ein erstes Gesicht geben, während Mexiko den *Plan Puebla Panamá* (PPP) ausweiten und durch Einbettung in einen größeren Handlungszusammenhang von legitimatorischen Problemen befreien könnte. Das Vorhaben zur Errichtung des meso-amerikanischen Biokorridors ist bereits Teil des PPP (BMZ 2002a: 30) und wird dort als notwendige Grundlage für nachhaltige Entwicklung eingestuft (IADB 2001: 9). Insbesondere ginge es darum, indigene Gemeinschaften an der Erarbeitung nachhaltiger Entwicklungskonzepte zu beteiligen. Hier ergeben sich die größten Schnittmengen zu den Zielen der deutschen EZ. Von der Bundesrepublik wird dieses Projekt jedoch ausschließlich aus multilateralen Finanzierungslinien bedient. Im Rahmen des PPP kommt der KfW eine wichtige Rolle bei der Finanzierung multilateraler Infrastrukturprojekte zu. Der BCIE hat sie für die Refinanzierung von Maßnahmen im Wasser- und Abwasserbereich sowie für Projekte im Energie- und Telekommunikationssektor ein Darlehen über 20 Mio. US\$ zur Verfügung gestellt (KfW 2005c). Wesentliche Teile dieser Fördermittel finden ihre Verwendung im Rahmen des PPP.

5. Zusammenfassung und aktuelle Problemlagen

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika zeichnet sich durch die Pluralität ihrer Akteure und ihr kontinuierliches Engagement aus. Die deutsche EZ betrachtet die Länder der Region nicht einheitlich und trägt damit den unterschiedlichen Problemlagen in den einzelnen Gesellschaften angemessen Rechnung. Die vom BMZ eingeführte Differenzierung der Staaten in Schwerpunktpartnerländer (Honduras, Nicaragua und El Salvador) und Partnerländer (Guatemala und Costa Rica) (BMZ 2005b: 121) manifestiert sich in der Anzahl der Förderbereiche in den einzelnen Ländern. Die dennoch gute finanzielle Ausstattung der EZ-Projekte in Guatemala wird den Problemen dieses Landes bei der Festigung demokratischer Strukturen durchaus gerecht. Innerhalb der deutschen EZ mit Zentralamerika haben in den

letzten Jahren insbesondere die Förderbereiche lokale Entwicklung, Dezentralisierung und nachhaltige Ressourcenwirtschaft an Bedeutung gewonnen, auch wenn dieser Trend nicht ausschließlich für Zentralamerika gilt und in einem globalen Zusammenhang zu sehen ist. Anderen entwicklungshemmenden Herausforderungen in Zentralamerika, etwa der transnationalen Jugendkriminalität oder der Drogenökonomie, begegnet die Bundesrepublik bilateral bisher kaum und verlegt ihr Engagement durchaus begründet auf multilaterale Kanäle, etwa auf die horizontale Drogengruppe der EU.

Die Projekte in den beiden Hauptförderbereichen deutscher EZ in Zentralamerika – Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Stärkung demokratischer Strukturen – haben mit Rahmenbedingungen zu kämpfen, die eine erfolgreiche Durchführung der deutschen Vorhaben erschweren. Dazu zählen insbesondere schwache *law-enforcement*-Kapazitäten der Mehrzahl der zentralamerikanischen Exekutiven sowie weit verbreitete Korruption. Möglicherweise trägt die deutsche EZ diesem Umstand nicht ausreichend Rechnung. So beruht der Dezentralisierungsschwerpunkt auf der Hypothese, dass die politischen Steuerungseinheiten in den traditionell zentralistisch organisierten Staaten durch ihre Ferne zum Demos schlechter von ihm kontrolliert werden könnten. Richtig ist, dass durch Dezentralisierung Entscheidungen näher am Menschen getroffen und dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in den Entscheidungsfindungsprozess gestärkt werden kann. Voraussetzung dafür ist jedoch die Handlungsfähigkeit jener Akteure, welche die Aufgaben der Zentralregierung übertragen bekommen. Zahlreich sind jedoch die Fälle, in denen durch Dezentralisierung in den schwachen zentralamerikanischen Regierungssystemen allein die Korruption dezentralisiert, lokale Eliten (und damit Abhängigkeiten) gestärkt und das Problem mangelnder Kontrolle eher noch verschärft wurde. Möglicherweise könnte hier geprüft werden, wie beide Entwicklungsziele (Institutionenvertrauen der Bevölkerung stärken und gleichzeitig Korruption mindern) stärker in Einklang gebracht werden können. Auch die Arbeit der politischen Stiftungen steht mit ihren Demokratisierungsbemühungen immer wieder vor erheblichen Herausforderungen. Trotz ihrer langjährigen und intensiven Anstrengungen zeigen doch die wiederkehrenden institutionellen Krisen in einigen zentralamerikanischen Ländern, die bestehenden Polarisierungen im politischen Willensbildungsprozess und die teilweise fehlende

Konsenskultur, dass die Arbeit der politischen Stiftungen langfristig fortgesetzt werden muss.

Die Verabschiedung der MDGs und die Abkehr von input-orientierten Bewertungsmaßstäben für die EZ hin zu klar formulierten Entwicklungszielen kann als historisch bezeichnet werden. Allerdings muss sich nun die deutsche und internationale EZ in Zentralamerika an den definierten Zielen messen lassen. Nach fünf Jahren umfassender Anstrengungen der Geberländer deutet alles darauf hin, dass die MDGs auch in Zentralamerika nicht erreicht werden. Dies macht einmal mehr deutlich, dass das "Schönrechnen" der deutschen ODA durch Entschuldung nicht die realen entwicklungspolitischen Leistungen der Bundesrepublik in Zentralamerika widerspiegelt.

Das Nichterreichen der MDGs könnte nun innerhalb der deutschen EZ-Institutionen die Frage aufwerfen, ob ihre Schwerpunktländer unserer EZ in Zentralamerika – El Salvador, Honduras und Nicaragua – wirklich ihre strategischen Partner zur Lösung bestehender globaler Herausforderungen sind. Die Begründung des BMZ, durch die entwicklungspolitischen Bemühungen globale Strukturpolitik gestalten zu können und damit den Interessen Deutschlands im weitesten Sinne nachzukommen, wird angesichts der geringen Entwicklungsfortschritte in Zentralamerika immer weniger einleuchtend. Vereinzelte Forderungen nach der Einstellung der Bemühungen, weil sie offenkundig weder den so genannten Entwicklungsländern noch uns etwas "bringen", gehen jedoch in die falsche Richtung. Mit der Formulierung des Ankerlandkonzepts hat das BMZ die notwendige Diskussion bereits angestoßen. Nun gilt es, realistische Möglichkeiten für dessen erfolgreiche Umsetzung auszuloten.

Eine Gesamtbewertung deutscher Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika kann an dieser Stelle nur unter Vorbehalt erfolgen. Die Wirkung und Effizienz einzelner EZ-Projekte ist überwiegend sehr schwer einzuschätzen. Sicherlich gibt es in diesem Zusammenhang eine Reihe positiver wie negativer Projektbeispiele. Eine breitere Veröffentlichung von Evaluierungsergebnissen wäre unter Transparenzgesichtspunkten in jedem Fall ein Schritt zu mehr Rechenschaft gegenüber dem Steuerzahler, dem die meisten Akteure der deutschen EZ letztlich verpflichtet sind. Bei allen Diskussionen um Konzepte, Strategien, Instrumente und möglichen Reformbedarf der deutschen EZ insgesamt sollte dies stets im Hinterkopf behalten werden.

Literaturverzeichnis

- Ashoff, Guido (2004): "Geberkoordinierung. Eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit". In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Analysen und Stellungnahmen* Nr. 7, Bonn.
- BMF (2005): *Deutscher Schuldenerlass*. Stand vom 30.06.2005 <http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_VII/Deutscher_Schuldenerlass,templateId=raw,property=publicationFile.pdf> (02.08.2005).
- BMWA (2005): *Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2004* <<http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/A/aussenhandelsdaten-handelspartner,property=pdf,bereich=rwb=true.pdf>> (02.08.2005).
- BMZ (2000): *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Lateinamerikas*. Bonn.
- (2002a): "Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika". In: *BMZ-Spezial* Nr. 60, Bonn.
- (2002b): "Dezentralisierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit". In: *BMZ-Spezial* Nr. 52, Bonn.
- (2002c): "Verwaltungsreform in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit". In: *BMZ-Spezial* Nr. 46, Bonn.
- (2003a): "Schuldenerlasse für die ärmsten Länder". In: *BMZ-Spezial* Nr. 41, Bonn.
- (2003b): "Zur Bekämpfung der Armut – Unsere Ziele in den Regionalen Entwicklungsbanken". In: *BMZ-Spezial* Nr. 76, Bonn.
- (2003c): "Harmonisierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit". Aktionsplan, Bonn.
- (2004a): "Ankerländer. Partner für globale Entwicklung". Positionspapier Nr. 116, Bonn.
- (2004b): Bilaterale ODA-Nettoauszahlungen nach Ländern. Mehrjahresvergleich, <http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale_ODA_Mehrfjahresvergleich_2003.pdf> (02.08.2005).
- (2005a): *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005*. Berlin.
- (2005b): *12. entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung*. Bonn.
- (2005c): "Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua: Kurzfassung der Evaluierung 'Modernisierung des nicaraguanischen Steuersystems'" <<http://www.bmz.de/de/erfolg/instrumente/themen/kurz/EvalBericht347/index.html>> (20.09.2005).
- (2005d): "Bilaterale ODA-Leistungen pro Kopf" <http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/ODA_Leistungen_proKopf_2003.pdf> (20.09.2005).
- (2005e): "Fortschrittsbericht zur deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Waldsektor". In: *BMZ-Materialien* Nr. 142, Bonn.

- (2005f): “Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung”. Positionspapier des BMZ Nr. 124, Bonn.
- Bodemer, Klaus (1986): “Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa – USA – Lateinamerika?” In: *Analysen aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung* Nr. 125. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Böhler, Werner (2005): “Die Rolle der politischen Stiftungen in der deutschen Entwicklungspolitik”. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): *Auslandsinformationen* Nr. 6, S. 4-14.
- Borge, Victor (2005): “La situación de los partidos políticos en América Central. Un vistazo desde las encuestas”. Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Managua am 8. September 2005 <<http://www.incep.org/images/content/NICPartidos.ppt>> (20.09.2005).
- Bundesregierung (2004): Leitlinien deutscher Außenpolitik gegenüber Lateinamerika und der Karibik <http://www.diplo.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/lateinamerika/leitlinien_html> (13.07.2005).
- Child, Jack (1992): *The Central American Peace Process 1983-1991. Sheathing swords – building confidence*. Boulder.
- Deutscher Bundestag (2005): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Lönning, Ulrich Heinrich, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/4569 – Entwicklungshilfe für Mexiko trotz staatlicher Öleinnahmen in Milliardenhöhe, Drucksache 15/4651 <<http://dip.bundestag.de/btd/15/046/1504651.pdf>> (02.08.2005).
- Espinoza, Gabriela (2004): *Descentralización y desarrollo económico local en Nicaragua*. Managua: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Genovese, Bruna (2004): “Marching for Life: Defying threats, a movement of rural Hondurans leads Central America’s struggle against illegal logging and the corruption that sustains it”. Center for International Policy, International Policy Report, <http://ciponline.org/central_america/reports/IPR_Eng_6.04.pdf> (13.07.2005).
- GTZ (2000): *Jahresbericht der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2000*. Eschborn.
- (2001): *Jahresbericht der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2001*. Eschborn.
- (2002): *Jahresbericht der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2002*. Eschborn.
- (2003a): *Menschen und Wälder. Chancen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen, für die Bekämpfung der Armut und für einen Schutz der Umwelt durch nachhaltige Waldwirtschaft*. Eschborn.
- (2003b): *Jahresbericht der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2003*. Eschborn.
- (2004): *Jahresbericht der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2004*. Eschborn.

- IADB (2001): "Plan Puebla Panamá. Iniciativas mesoamericanas y proyectos", <http://www.iadb.org/ppp/files/documents/OTRO/OT_PPP_PPP1_ES_PP.doc> (20.09.2005).
- InWEnt (2004): *Jahresbericht der Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH*. Bonn.
- KfW (2004a): "Schutz des Biosphärenreservats Río Plátano". Projektkurzdarstellung, <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/Honduras7/EPKD_04051_DE_Schutz_des_Biosphaerenreservats_R_o_Pl_t.pdf> (20.09.2005).
- (2004b): "Sanierung des Managua-Sees/Komponente Kläranlage". Projektkurzdarstellung <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/Nicaragua61/EPKD_15709_DE_Sanierung_des_Managua_Sees_Komponente_K1.pdf> (20.09.2005).
- (2004c): "Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung Matagalpa, Jinotega und Corinto". Projektkurzdarstellung <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/Nicaragua61/GPKD_00480_DE_Trinkwasserver_und_abwasserentsorgung_Ma.pdf> (20.09.2005).
- (2005a): "Regionale Mikrofinanzierungslinie über den BCIE" <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/BCIE1/EPKD_19654_DE_BCIE_Mikrofinanz0205.pdf> (20.09.2005).
- (2005b): "Förderschwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit mit Nicaragua" <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/Nicaragua61/Foorderschwerpunkte_Nicaragua1.pdf> (20.09.2005).
- (2005c): BCIE-Infrastrukturlinie Zentralamerika <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE/Laender%20und%20Projekte/Lateinamer79/BCIE1/EPKD_20161_DE_Infrastrukturlinie0205.pdf> (20.09.2005).
- Klein, Doris (2005): "Druck auf der Kernzone". In: *Akzente* Nr. 3, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung, S. 30-33.
- La Prensa* (28.02.2003): Fuera 393 Empleados de la Afe Cohdefor <http://www.laprensa.hn/nacionales.php?id=1000&tabla=February_2003&fecha=20030228> (20.09.2005).
- (06.03.2003): Cohdefor promueve explotación ilegal con permisos fraudulentos, <http://www.laprensa.hn/nacionales.php?id=153&tabla=March_2003&fecha=20030306> (20.09.2005).
- Latinobarómetro* (2004): Informe – Resumen Latinobarómetro 2004 <<http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2004.pdf>> (20.09.2005).
- Messner, Dirk (2001): "Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 18-19, S. 21-29.
- Molt, Peter (2003): "Rot-grüne Entwicklungspolitik seit 1998". In: Maull, Hanns W./Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.): *Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003*. Baden-Baden, S. 163-175.

- OECD (2001): "Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschland" <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/11/26927992.pdf>> (13.07.2005).
- (2005a): "Official Development Assistance increases further – but 2006 targets still a challenge" <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/34700392.pdf>> (02.08.2005).
- (2005b): "Major Recipients of Individual DAC Members' Aid, Table 32" <<http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>> (02.08.2005).
- Reuke, Ludger (2005): "Die deutschen ODA-Leistungen 2000 bis 2003/2004. Herkunft der Mittel – 'Erstempfänger' – Entscheidungen über Weiterverwendung", Studie des Germanwatch e.V. Bonn.
- Sandner, Gerhard (1999): *Zentralamerika in der deutschen Geopolitik 1850-1945*. Vortrag beim 3. Congreso Centroamericano de Historia in San José 15.-18. Juli 1996. Hamburg.
- SLE (2005): "Kooperation mit Ankerländern. Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?" Dokumentation einer Veranstaltung im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005 vom 14. März 2005, Humboldt-Universität zu Berlin, Seminar für Ländliche Entwicklung. Berlin.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2005): "Ankerländer. Partner für globale Entwicklung". In: *Zeitschrift Entwicklung und Zusammenarbeit* 05/2005 <http://www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/05-2005/trib_art1.html> (28.07.2005).

Anhang

Tabelle 1:
Bilaterale deutsche ODA-Nettoauszahlungen des BMZ nach Ländergruppen (in T €)

	1999			2000			2001			2002			2003		
	€	%	%	€	%	%	€	%	%	€	%	%	€	%	%
weltweit	2.586.199	100		2.411.087	100		2.655.094	100		3.007.547	100		3.130.023	100	
Amerikas gesamt	373.756	14	100	375.478	16	100	373.247	14	100	376.946	13	100	418.880	13	100
Zentralamerika	107.494	4	29	88.371	4	24	103.699	4	28	92.198	3	24	166.084	5	40
Mexiko u. Karibik	26.262	1	7	33.992	1	9	25.694	1	7	31.623	1	8	33.419	1	8
Südamerika	213.388	8	57	221.323	8	59	220.382	8	59	226.120	8	60	194.971	6	47
nicht zuzuordnen	26.612	1	7	31.792	1	8	23.472	1	6	27.005	1	7	24.406	1	6

Quelle: BMZ (2004b), eigene Berechnung, evtl. Unschärfen durch gerundete Beträge.

Tabelle 2:
Anteil der deutschen ODA in Zentralamerika im Mehrjahresvergleich (in T €)

	1999		2000		2001		2002		2003	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Zentralamerika	107.494	100,0	88.371	100,0	103.699	100,0	92.198	100,0	166.084	100,0
Belize	128	0,1	183	0,2	151	0,1	87	0,1	66	0,0
Costa Rica	-2.148	-2,0	1.507	1,7	732	0,7	3.318	3,6	7.626	4,6
El Salvador	18.570	17,3	15.750	17,8	28.748	27,7	16.083	17,4	10.996	6,6
Guatemala	21.199	19,7	20.297	23,0	17.353	16,7	20.158	21,9	16.772	10,1
Honduras	40.471	37,6	18.791	21,3	19.322	18,6	14.233	15,4	15.168	9,1
Nicaragua	26.518	24,7	29.166	33,0	35.524	34,3	36.553	39,6	113.846	68,5
Panama	2.756	2,6	2.676	3,0	1.869	1,8	1.766	1,9	1.611	1,0

Quelle: BMZ (2004b), eigene Berechnung, evtl. Unschärfen durch gerundete Beträge.

Tabelle 3:
Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika

	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Panama	Costa Rica
Umwelt- und Ressourcenschutz		X		X	X	X
Demokratieförderung, Dezentralisierung			X	X		X
Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung		X	X			
Friedenssicherung, Konfliktprävention	X					
Bildung		X				
Wasserversorgung, Abwasserentsorgung				X		
Sozialer Wohnungsbau			X			

Quelle: BMZ (2002: 9).

Tab. 4: Zahl der von der GTZ entsandten Fachkräfte in Zentralamerika

	2000	2001	2002	2003	2004
Guatemala	14	15	14	16	15
El Salvador	17	15	13	13	14
Honduras	11	11	11	10	9
Nicaragua	16	17	17	15	11
Costa Rica	8	4	3	4	5
Panama	1	1	0	0	0
Gesamt	67	63	58	58	54
Zahl aller Fachkräfte in Lateinamerika	212	213	208	192	182
Anteil der Fachkräfte in Zentralamerika	31,5%	29,6%	27,9%	30,2%	29,7%

Quelle: GTZ (2000: 30; 2001: 30; 2002: 37; 2003b: 43; 2004: 32).

Tabelle 5:
Zuwendungen an die Stiftungen aus dem BMZ in den Jahren 2000-2004 (Titel 687 04)
(in Mio. Euro)

	Friedrich- Ebert- Stiftung	Konrad- Adenauer- Stiftung	Friedrich- Naumann- Stiftung	Hans- Seidel- Stiftung	Heinrich- Böll- Stiftung	Rosa- Luxemburg- Stiftung	Gesamt
Costa Rica	1,4	2,7	0,1	–	–	0,1	4,3
El Salvador	1,0	–	–	0,5	4,3	–	5,8
Guatemala	1,1	6,5	1,5	0,2	0,2	0,2	9,7
Honduras	0,5	–	0,3	0,3	–	–	1,1
Nicaragua	1,0	1,1	1,6	–	0,4	–	4,1
Panama	0,5	–	–	–	0,2	–	0,7
Gesamt	5,5	10,3	3,5	1,0	5,1	0,3	25,7

Quelle: BMZ.